

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-35-19>

УДК 342.95

**К.Е. ЛЯПІН**

аспірант, юридичного факультету

заступник директора

комунального підприємства «Щасливе місто»

E-mail: [staff\\_lsi@ukr.net](mailto:staff_lsi@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1984-4711>

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

м. Харків, 61022, майдан Свободи 4

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**АНОТАЦІЯ.** *Вступ.* В умовах розвитку цифрових технологій традиційні засоби комунікації суб'єктів владних повноважень із громадянами вже недостатньо ефективні та знаходяться в процесі реформування. Повсякденне життя громадян вже давно трансформувалось завдяки «цифрі», що спонукає органи місцевого розв'язати інструменти електронного урядування та електронної демократії.

*Короткий зміст основних результатів дослідження.* У статті розглянуто правові основи впровадження електронного урядування. Розкрито питання нормативного обґрунтування впровадження інструментів електронного урядування та електронної демократії в діяльність органів місцевого самоврядування, їх переваги та недоліки, а також основні законодавчі перешкоди з якими борються громади під час процесів цифрової трансформації. Окрім того, на прикладі створених виконавчими органами Харківської міської ради, розглянуто законодавче підґрунтя інтероперабельності програмних продуктів із дотриманням законодавства у сфері захисту персональних даних.

*Висновки.* Поширення та розвиток сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій дає можливість суб'єктам владних повноважень вийти на новий рівень взаємодії з громадянами, надавати їм високоякісні послуги та швидко отримувати зворотній зв'язок, проте для цього потрібен комплексний підхід унесенні змін до чинного законодавства.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** електронне урядування, електронна взаємодія, органи місцевого самоврядування, електронні сервіси, інформаційні технології, цифрова трансформація.

**Як цитувати:** Ляпін К.Е. Правові основи та особливості впровадження електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування/ Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Право». 2023. Вип. 35. С. 172-177. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-35-19>

**In cites:** Liapin K. E. (2023). Features of implementation of electronic governance in the activities of local self-government bodies. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series «Law»*, (35), P. 172-177. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-35-19> (in Ukrainian).

**Вступ.** Сучасні інформаційно-телекомунікаційні технології усе частіше стають інструментом створення нових, більш зручних методів надання адміністративних послуг значно випереджаючи законодавче врегулювання електронного урядування як на загальнодержавному так і на місцевому рівнях. Зважаючи на те, що розвитком електронного урядування на загальнодержавному рівні займається Міністерство цифрової трансформації України, яке має можливість оперативно ініціювати зміни до законодавства під час впровадження нових цифрових інструментів, поява нових державних

програмних продуктів на сьогодні не є дивиною для суспільства.

На місцевому ж рівні розвиток цифрових інструментів можливий лише за умови, якщо немає жодних законодавчих перешкод, що значно сповільнює трансформацію традиційних способів надання адміністративних послуг. Загальною проблемою розвитку електронного урядування на місцевому рівні, в багатьох випадках є розвиток цифрових сервісів на рівні регулюючих адміністративні послуги нормативно-правових актів й відсутності системного підходу у вирішенні цієї проблеми.

Саме це зумовлює необхідність спеціального правового дослідження законодавчих особливостей впровадження електронного урядування в систему органів місцевого самоврядування.

#### **Стан наукового дослідження теми.**

Постійний розвиток інформаційних технологій та активне впровадження їх у діяльність суб'єктів владних повноважень у сучасності змушують вітчизняних та зарубіжних вчених-науковців все частіше розглядати проблеми та розвиток впровадження електронного урядування в Україні дедалі частіше: В. Д. Мужайло, К.С. Колеснікова та П.П. Несененко досліджували електронне урядування як чинник удосконалення державного управління в умовах децентралізації; А.І. Семенченко та А.О. Серенюк досліджували основи електронного урядування та стан його розвитку; Т. М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко та Е.Х. Топалова свого часу вивчали європейські стандарти урядування розглядаючи в тому числі й цифровий розвиток; також, серед вчених-науковців, які досліджували електронне урядування можна виділити О.В. Орлова, І.П. Лопушинського та О.Г. Місникову.

#### **Основні результати дослідження.**

Міністерство цифрової трансформації України, серед цілей які встановило досягнути до 2024 року, зазначає на власній офіційній веб-сторінці, повний (100 відсотків) перехід у сфері надання публічних послуг в режим онлайн, що цілком логічно в країні де, за статистичними даними, 94,5 відсотків населення користуються мережею Інтернет. Чи означає така кількість користувачів мережею Інтернет в Україні майже повну готовність населення та суб'єктів владних повноважень до побудови взаємовідносин повністю у цифровій площині.

Основою для такого переходу повинно стати, в першу чергу, законодавство. Цифрова трансформація публічних послуг ґрунтується на двох основних напрямках: електронному урядуванні та електронній демократії. Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р., електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-

телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Згідно з Концепцією розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р., електронне урядування – це форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень. Й хоча деякі науковці дещо розширюють вищенаведені поняття, сам факт їх існування в українському законодавстві означає готовність держави до позитивних змін та спрощенню багатьох процесів завдяки впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Також, п. 4 ст. 18 Закону України «Про електронні довірчі послуги» законодавець прирівнює юридичну силу кваліфікованого електронного підпису до юридичної сили власноручного підпису й навіть встановлює презумпцію відповідності кваліфікованого електронного підпису до власноручного. Слід зазначити, що прийняття вищезгаданих нормативних актів й стали основною передумовою підготовки українського законодавства саме до активної розбудови законодавчого підґрунтя у сфері електронного урядування, в тому числі й в органах місцевого самоврядування. Саме після прийняття цих нормативних актів почали прийматися місцевими радами різного роду програми по всій країні, спрямовані на розвиток електронного урядування на місцевих рівнях.

Прикладом однієї з таких програм є «Програма розвитку електронного урядування в діяльності Харківської міської ради на 2018-2020 роки», яка затверджена рішенням 17 сесії Харківської міської ради 7 скликання № 970/17 від 20.12.2017, в якій визначено актуальність питання створення місцевої соціальної сервіс-

орієнтованої системи надання електронних послуг як для населення, так і для суб'єктів владних повноважень. Взагалі, яскравим прикладом цифрової трансформації діяльності органів місцевого самоврядування є місто Харків, яке першим в Україні, на підставі рішення 31 сесії Харківської міської ради 7 скликання № 1823/19 від 27.11.2019, на початку лютого 2020 року створило окремий структурний підрозділ виконавчих органів міської ради, основним завданням якого є впровадження електронного урядування в діяльності міської ради.

Проте, це не означає, що в Україні вже є міста які повністю перейшли на електронну взаємодію з членами своїх територіальних громад й надають останнім сервіси в повністю електронному вигляді. Хоча б тому, що як спеціалісти так і науковці мають різні погляди на процедуру надання адміністративних послуг в електронному вигляді. І.О. Тищенко у своїй монографії «Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України» визначає два способи надання електронних послуг: інформування про адміністративну послугу та одностороння взаємодія (приймання або отримання документів в електронному вигляді). З моменту написання згаданої монографії справи дещо змінилися й практиками винайдено третій спосіб надання електронних послуг: двостороння взаємодія (приймання та отримання документів виключно в електронному вигляді). Зокрема, на практиці вважається, що саме другий та третій способи реалізації передбачав законодавець у ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлюючи можливість надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

На державному рівні Єдиний державний портал адміністративних послуг, який створений з метою ведення інформаційних систем, забезпечення через електронний кабінет користувача доступу до інформації, надання яких здійснюється з використанням Порталу Дія вже доводить переваги третього способу над другим, коли запит та результат адміністративної послуги здійснюється виключно в електронному вигляді. Також, реалізація третього способу, одними з перших, надання адміністративних послуг в електронному вигляді була започаткована на місцевому рівні, в місті Харкові у 2017 році на підставі рішення виконавчого комітету Харківської міської ради

№ 230 від 05.04.2017 було створено Реєстр територіальної громади міста Харкова, а наступного року, на підставі рішення виконавчого комітету Харківської міської ради № 215 від 28.03.2018, було впроваджено Портал електронних сервісів міста Харкова, за допомогою якого члени територіальної громади мають можливість створити запит на отримання довідки про стан сім'ї в електронному вигляді, а також безпосередньо отримати таку довідку з унікальним ідентифікатором.

Можливість створення Порталу електронних сервісів міста Харкова передумовлена передачею повноважень реєстрації місця проживання органам місцевого самоврядування та створенням Реєстру територіальної громади міста Харкова, що зумовлено діючою на той момент нормою статті виконання статті 11-2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Взаємодія Реєстру територіальної громади міста Харкова та Порталу електронних сервісів міста Харкова це один з перших яскравих прикладів інтеперабельності місцевих програмних продуктів з розмежуванням рівнів доступу до інформації, що міститься в Реєстрі та відповідним до захистом персональних даних на рівні відповідному до Комплексної системи захисту інформації, відповідно до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах».

На сьогодні в місті Харкові вже побудовано понад 50 програмних продуктів за допомогою яких членам територіальної громади міста надаються електронні сервіси. Більшість цих продуктів взаємодіють між собою на рівні побудованої інтеперабельності та не потребують внесення додаткових даних в ручному режимі. І це перша особливість впровадження електронного урядування на місцевому рівні – можливість системної розбудови програмних продуктів та електронних сервісів.

Однак це не означає неможливість інтегрування вже існуючих державних електронних сервісів з місцевими, хоча з цим є проблеми.

Зокрема, проблеми технічного характеру, адже програмні продукти за допомогою яких надаються електронні сервіси побудовані в різний час, а прогрес у сфері інноваційного розвитку та телекомунікаційних технологій постійно рухається вперед й на законодавчому рівні й на законодавчому рівні

не встановлено вимог до створення веб-ресурсів в частині обміну даними між ними.

Друга особливість розбудови систем електронного урядування органами місцевого самоврядування полягає у законодавчому регулюванні процедур надання окремих адміністративних послуг в якому чітко встановлені зразки подачі заяв, наявність особистих підписів при подачі документів, встановлені зразки результатів надання такої послуги тощо. Одним з прикладів адміністративної послуги, надання якої неможливо перевести в електронний вигляд є встановлення статусу «Ветеран праці», яка регулюється «Положенням про порядок видачі посвідчення і нагрудного знака «Ветеран праці», в якому чітко вказаний зразок посвідчення «Ветерана праці» з особистим підписом ветерана праці та печаткою установи, що видала таке посвідчення. Нажаль, на сьогодні, випадків подібних перешкод в українському законодавстві понад двох сотень, адже окрема адміністративна послуга може регулюватися не одним нормативним актом.

Наступною особливістю впровадження інструментів електронного урядування на місцевому рівні є фінансування розбудови цифрової інфраструктури. Навіть створення офіційного веб-сайту міської ради з функціоналом електронних послуг у сфері електронної демократії, таких як електронна петиція, електронне звернення, електронне голосування тощо, коштує чималих коштів. Немає практичного сенсу порівнювати бюджети Харківської міської ради з, наприклад, Стрийською міською радою, але ціни на створення якісних програмних продуктів не залежать від фінансової спроможності їх замовників, а отже не кожна громада має фінансову можливість надавати якісні цифрові послуги створюючи для них цифрову інфраструктуру.

Останньою особливістю цифрової трансформації місцевого самоврядування є доцільність витрати коштів та часу на переведення адміністративних послуг в електронний вигляд.

Справа в тому, що надання послуг населенню в електронному вигляді це пріоритетне завдання не тільки органів

місцевого самоврядування, а й державних органів в цілому.

Й саме тому органи місцевого самоврядування при виконанні цього завдання постійно озираються на те, що робить у цій сфері держава, адже немає сенсу створювати місцевий програмний продукт який буде дублювати функцію державного й за допомогою якого надаватимуться одні й ті ж самі адміністративні послуги в електронному вигляді.

До того ж, доцільність створення електронної послуги також полягає в пріоритеті та кількості потенційних користувачів цієї послуги, наприклад довідок пов'язаних з реєстрацією місця проживання через Портал електронних сервісів міста Харкова жителі міста отримали понад 2 мільйони разів тому що потенційним замовником такої послуги може бути будь-який повнолітній член територіальної громади, а ось, наприклад, замовити вищезгадане посвідчення «Ветерана праці» лише окрема категорія жителів міста, до того ж лише за умови, що заявник має хоча б базовий рівень навичок користування комп'ютером.

**Висновки.** Незважаючи на те, що законодавче регулювання електронного урядування вже досить розвинена сфера, вона продовжує бути актуальною для наукового та практичного дослідження.

Насамперед потребує системного та комплексного підходу з чітким розмежуванням повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. Українське законодавство у сфері регулювання надання адміністративних послуг в електронному вигляді потребує чималих змін як комплексних так і точкових окремо під кожен адміністративну послугу, що потребує колосальних фінансових та ресурсних затрат.

Також, що стосується фінансування, на сьогодні, у цій сфері на місцевому рівні залучення коштів залишається однією з основних проблем розбудови цифрової інфраструктури електронного урядування.

І, нажаль, через військову агресію Російської Федерації проти нашої держави, пошук джерел фінансування цієї сфери дещо ускладнено, особливо у найбільш постраждалих територіальних громадах.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1.Офіційний веб-сайт Міністерства цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> .
- 2.Internet usage statistics. *Internet World Stat.* 2022. URL: <https://www.internetworldstats.com/stats4.htm#europe> .
- 3.Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Tet> .
- 4.Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text> .
- 5.Закон України «Про електронні довірчі послуги» в редакції від 01.01.2023. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 45, ст. 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> .
- 6.Рішення Харківської міської ради 7 сесії «Про затвердження Програми розвитку електронного урядування в діяльності Харківської міської ради на 2018-2020 роки» від 20.12.2017 № 970/17. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/665409> .
- 7.Рішення Харківської міської ради 7 сесії «Про внесення змін до структури виконавчих органів Харківської міської ради» від 27.11.2019 № 1823/19. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/682906> .
8. Тищенко І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монографія. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2017. 156 с. URL: [https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/935/1/Монографія\\_ТищенкоІ.О.pdf](https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/935/1/Монографія_ТищенкоІ.О.pdf) .
- 9.Закон України «Про адміністративні послуги» в редакції від 31.03.2023 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 32, ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> .
10. Ковтун М.С., Моїсєєва Є.О., Маркосян В.Г. Проблеми надання електронних послуг в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 3. Ст: 163-167. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261825/258229> .
- 11.Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради «Про Реєстр територіальної громади міста Харкова» від 05.04.2017 № 230. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/658521> .
- 12.Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради «Про запровадження електронних сервісів щодо надання інформації у сфері реєстрації місця проживання» від 28.03.2018 № 215. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/667729> .
- 13.Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» в редакції від 23.03.2017 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2004, № 15, ст. 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> .
- 14.Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» в редакції від 27.03.2014 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1994, № 31, ст. 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр#Text> .
- 15.Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1994 р. N 521 «Про порядок видачі посвідчення і нагрудного знака «Ветеран праці». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-94-p#Text> .

Стаття надійшла до редакції 07.04.2023

Стаття рекомендована до друку 18.05.2023

**K.E. LIAPIN**

PhD student, Faculty of Law,

deputy Director

of the municipal enterprise "Happy City"

E-mail: [staff\\_lsi@ukr.net](mailto:staff_lsi@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1984-4711>

V. N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, 61022, Svobody square,4

## FEATURES OF IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

**ABSTRACT.** *Introduction.* In the context of the development of digital technologies, traditional means of communication of subjects of power with citizens are no longer effective and are in the process of reforming. Everyday life of citizens has been transformed due to the "number" which encourages local authorities to develop e-governance and e-democracy tools.

*Summary of the main results of the study.* Legal frameworks of introduction of electronic management are considered in the article. The question of normative ground of introduction of instruments of electronic management and electronic democracy is exposed in activity of organs of local self-government, their advantage and defects, and also basic legislative obstacles with that fight communities during the processes of digital transformation. In addition, on the example of created by the executive branches of the Kharkiv town council, legislative soil of

інтероперабельності of programmatic foods is considered with the observance of legislation in the field of the protection of the personal data.

*Conclusions.* The spread and development of modern information and telecommunication technologies allow the subjects of power to reach a new level of interaction with citizens, provide them with high-quality services and quickly receive feedback, but this requires a comprehensive approach to amending the current legislation.

**KEYWORDS:** *electronic government, electronic interaction, local authorities, electronic services, information technology, digital transformation.*

## REFERENCES

1. Official website of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (in Ukrainian).
2. Internet usage statistics. *Internet World Stat.* 2022. URL: <https://www.internetworldstats.com/stats4.htm#europe> (in Ukrainian).
3. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 20, 2017. № 649-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text> (in Ukrainian).
4. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 8, 2017. № 797-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text> (in Ukrainian).
5. The Law of Ukraine «On Electronic Trust Services» as amended from 01.01.2023. *Information of the Verkhovna Rada (IVR)*, 2017, No. 45, Art. 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (in Ukrainian).
6. The decision of the Kharkiv City Council 7 convocation «On Approval of the Program for the Development of Electronic Governance in the Activities of the Kharkiv City Council for 2018-2020 Years» From 20.12.2017 № 970/17. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/665409> (in Ukrainian).
7. The decision of the Kharkiv City Council 7 convocation «About making alteration to the structure of executive branches of the Kharkiv town council» From 27.11.2019 № 1823/19. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/682906> (in Ukrainian).
8. Tishchenkova I.O. 2017. Electronic services in the activities of the public administration of Ukraine: monograph. Dnipro: Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. URL: [https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/935/1/Монографія\\_Тищенкова%20I.O.pdf](https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/935/1/Монографія_Тищенкова%20I.O.pdf) (in Ukrainian).
9. Law of Ukraine «On Administrative Services» as of 31.03.2023 *Information of the Verkhovna Rada (IVR)*, 2013, No. 32, Art. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (in Ukrainian).
10. Kovtun M.S., Moiseeva E.O., Markosyan V.G. Problems of providing electronic services in Ukraine. *Analytically-comparative jurisprudence.* № 3. P. 163-167. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261825/258229> (in Ukrainian).
11. Decision of executive committee of the Kharkiv town council «About Register of territorial society of city of Kharkiv» From 05.04.2017 № 230. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/658521> (in Ukrainian).
12. Decision of executive committee of the Kharkiv town council «About the input of electronic services in relation to a grant to information in the field of registration of residence» from 28.03.2018 № 215. URL: <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/667729> (in Ukrainian).
13. Law of Ukraine «About freedom of movement and free choice of residence in Ukraine». *Information of the Verkhovna Rada (IVR)* 2004, № 15, Art. 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> (in Ukrainian).
14. Law of Ukraine «About the protection of information in information and communication systems». *Information of the Verkhovna Rada (IVR)* 1994, № 31, Art. 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вп#Text> (in Ukrainian).
15. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 29, 1994, N 521 «On the Procedure for Issuing Certificate and Badge «Veteran of Labor». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-94-п#Text> (in Ukrainian).

The article was received by the editors 07.04.2023

The article is recommended for printing 18.05.2023